CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MICHAEL B. ELMER

presentadas el 24 de junio de 1997 *

1. En el presente asunto, el Finanzgericht Hamburg, de la República Federal de Alemania, ha planteado al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del párrafo primero del artículo 234 del Tratado CE, a la relación entre el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) [1] y el Reglamento (CEE) nº 404/93 del Consejo, de 13 de febrero de 1993, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano [2] (en lo sucesivo, «Reglamento de base»), así como a la validez del Reglamento (CE) nº 478/95 de la Comisión, de 1 de marzo de 1995, por el que se establecen disposiciones complementarias de aplicación del Reglamento de base en lo que se refiere al régimen del contingente arancelario para la importación de plátanos en la Comunidad y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1442/93 [3] (en lo sucesivo, «Reglamento GATT»).

El litigio ante el órgano jurisdiccional nacional y las cuestiones prejudiciales

2. En el período de referencia 1989, 1990 y 1991, T. Port GmbH & Co. KG (en lo sucesivo, «T. Port») importó únicamente pequeñas cantidades de plátanos —supuestamente, debido al incumplimiento de un contrato por parte de un suministrador colombiano— y, por ese motivo, para los años 1993, 1994 y 1995, con arreglo a las normas del Reglamento de base, le fueron asignados certificados de importación reducidos.

3. Con estos antecedentes, T. Port solicitó, con el carácter de medida cautelar, que le fueran asignados certificados adicionales. Mediante resolución de 9 de febrero de 1995, el Hessischer Verwaltungsgerichtshof acogió su solicitud y, con carácter de medida cautelar, asignó a T. Port certificados adicionales, al tiempo que planteó cuestiones prejudiciales a este Tribunal, a las que este último respondió mediante su sentencia de 26 de noviembre de 1996, T. Port. [4]

4. El 10 de mayo de 1995, T. Port solicitó nuevas medidas cautelares al Finanzgericht Hamburg, el cual, mediante cuatro resoluciones dictadas, respectivamente, los días 19 de mayo y 8, 21 y 28 de junio de 1995, acogió sus solicitudes por entender que, a su juicio, existían dudas sobre la aplicabilidad en Alemania de las disposiciones del Reglamento de base, dado que en opinión del Finanzgericht Hamburg dichas disposiciones eran contrarias a las disposiciones del GATT, que tiene

* Lengua original: danés.

1 — Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, celebrado en 1947 (en lo sucesivo, «GATT de 1947») y en su nueva versión de 1994 en relación con el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (en lo sucesivo, «GATT de 1994»).

2 — DO L 47, p. 1; modificado en último lugar por el Reglamento (CE) nº 3290/94 del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativo a las adaptaciones y las medidas transitorias necesarias en el sector agrícola para la aplicación de los acuerdos celebrados en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay (DO L 349, p. 105).

3 — DO L 49, p. 13.

4 — Asunto C-68/95 (Rec. p. I-6065).

validez en Alemania. Simultáneamente, el Finanzgericht Hamburg planteó varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, relativas a la interpretación del párrafo primero del artículo 234 del Tratado en relación con el GATT (asunto T. Port/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-182/95; en lo sucesivo, «T. Port II»). Las referidas cuatro resoluciones fueron anuladas por el Bundesfinanzhof mediante resolución de 22 de agosto de 1995. Contra dicha resolución, T. Port interpuso un recurso ante el Bundesverfassungsgericht, que todavía no se ha pronunciado sobre el mismo. En el asunto T. Port II, el Tribunal de Justicia acordó la suspensión del procedimiento.

5. A raíz de la resolución del Bundesfinanzhof de 22 de agosto de 1995, el Hauptzollamt Hamburg-Jonas giró, mediante resoluciones de 29 de agosto y 1 de septiembre de 1995, sendas liquidaciones complementarias de derechos de aduana sobre plátanos importados por T. Port el 22 de mayo de 1995 de Ecuador, al amparo de las cuatro resoluciones del Finanzgericht Hamburg. T. Port reclamó en vía administrativa contra estas resoluciones y, simultáneamente, solicitó que se suspendiera su ejecución. Según la información obrante en los autos, el Hauptzollamt Hamburg-Jonas todavía no se ha pronunciado sobre las reclamaciones. En cambio, el 5 y el 10 de septiembre de 1995, el mismo Hauptzollamt Hamburg-Jonas desestimó las solicitudes de suspensión de la ejecución, por lo que T. Port interpuso un recurso ante el Finanzgericht en el que solicitaba dicha suspensión de la ejecución.

6. Mediante resoluciones de 22 y 27 de septiembre de 1995, el Finanzgericht Hamburg acogió las solicitudes de suspensión de la ejecución de las resoluciones del Hauptzollamt Hamburg-Jonas relativas a la liquidación complementaria de derechos de aduana, por entender que existían dudas fundadas sobre la legalidad de las resoluciones de liquidación complementaria, dado que, a juicio del Finanzgericht Hamburg, el Reglamento de base es contrario a las disposiciones del GATT, que tiene validez en Alemania. De conformidad con estas resoluciones, se suspendió la ejecución de las resoluciones del Hauptzollamt Hamburg-Jonas relativas a la liquidación complementaria de los derechos de aduana, hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre las cuestiones que inicialmente le fueron planteadas por el Finanzgericht Hamburg en el asunto T. Port II.

7. En consecuencia, las resoluciones del Finanzgericht Hamburg de 22 y 27 de septiembre de 1995 en el presente litigio deben interpretarse en el sentido de que tienen por objeto que el Tribunal de Justicia, en este nuevo asunto, responda a las mismas cuestiones que ese mismo órgano jurisdiccional nacional le planteó en el asunto T. Port II. En otras palabras, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se responda a las siguientes cuestiones:

«1) ¿Debe interpretarse el párrafo primero del artículo 234 del Tratado CE en el sentido de que en la República Federal de Alemania los artículos I, II y III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio prevalecen sobre los artículos 18 y 19 en relación con el artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 404/93?

2) a) ¿Es válido el Reglamento (CE) nº 478/95, basado en el Reglamento (CEE) nº 404/93?

b) Si lo es, ¿debe interpretarse el párrafo primero del artículo 234 del Tratado CE en el sentido de que el artículo XIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio prevalece sobre dicho Reglamento?

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión y a la letra b) de la segunda cuestión, ¿puede invocar el ciudadano comunitario la primacía de las citadas disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la Comunidad?»

8. La primera cuestión y la letra b) de la segunda cuestión se refieren, ambas, a la interpretación del párrafo primero del artículo 234 del Tratado en relación con disposiciones del GATT. Considero oportuno examinar conjuntamente estas cuestiones antes de pronunciarme sobre la letra a) de la segunda cuestión, relativa a la validez del Reglamento GATT, y sobre la tercera cuestión, sobre el eventual efecto directo de las disposiciones del GATT.

Primera cuestión y letra b) de la segunda cuestión, sobre la interpretación del párrafo primero del artículo 234 del Tratado

9. En el párrafo primero del artículo 234 del Tratado se establece que las disposiciones de dicho Tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra.

10. Mediante la primera cuestión y la letra b) de la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea, en realidad, que se dilucide si el párrafo primero del artículo 234 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que las referidas disposiciones del GATT prevalecen, en la República Federal de Alemania, sobre las disposiciones del Reglamento de base o del Reglamento GATT.

11. Las disposiciones del Reglamento de base a las que se refiere el Juez remitente son, en primer lugar, el artículo 17, que establece que toda importación de plátanos a la Comunidad estará sometida a la presentación de un certificado de importación. A continuación, se trata del artículo 18, que establece un contingente arancelario de 2,1 millones de toneladas en 1994 y de 2,2 millones de toneladas en 1995 para las importaciones de plátanos de países terceros y de pláta-

nos no tradicionales ACP, [5] y en el que, se dispone que, en el marco de dicho contingente arancelario, las importaciones de plátanos de países terceros se verán sometidas a un gravamen de 75 ECU por tonelada, que las importaciones de plátanos no tradicionales ACP estarán sometidas a un derecho arancelario cero y que, aparte del contingente, las importaciones de plátanos no tradicionales ACP y las de plátanos de países terceros estarán sometidas a sendos gravámenes de 750 ECU por tonelada y 850 ECU por tonelada, respectivamente. Por último, el órgano jurisdiccional nacional se refiere al artículo 19, con arreglo al cual el contingente arancelario se reparte, aplicando porcentajes diferentes, entre tres distintas categorías de operadores.

12. Mediante el Reglamento GATT se dividió el contingente arancelario previsto en el artículo 18 del Reglamento de base para las importaciones de plátanos de países terceros y de plátanos no tradicionales ACP en cuotas de importación desde países o grupos de países, de conformidad con el Acuerdo marco sobre los plátanos incluido en un Anexo del Protocolo de Marrakech, que forma parte integrante del GATT de 1994, a su vez parte integrante del Acuerdo sobre la OMC. [6]

13. T. Port alegó que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar en qué medida las disposiciones de convenios celebrados por el Estado de que se trate antes de la entrada en vigor del Tratado se oponen a la aplicación del Derecho comunitario, y que las disposiciones del GATT a que hizo referencia el órgano jurisdiccional nacional se oponen a la aplicación del Reglamento de base y del Reglamento GATT.

14. La Comisión y el Consejo alegaron que el párrafo primero del artículo 234 del Tratado se refiere a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado. No cabe duda que el GATT de 1947 fue celebrado por los Estados miembros con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado. No obstante, en una situación así, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, procede comprobar si el convenio impone al Estado miembro obligaciones cuya ejecución puede exigir un país tercero que es parte del convenio. De los autos se desprende que los plátanos importados por T. Port eran originarios de Ecuador. Ese país nunca ha sido parte del GATT de 1947 y, por consiguiente, no puede invocar derechos derivados de dicho Acuerdo. Esta circunstancia, por sí sola, es suficiente para que en el presente asunto no se plantee cuestión alguna relativa a la aplicación del párrafo primero del artículo 234.

15. El Consejo, apoyado por los Gobiernos alemán, español y francés, así como por el Reino Unido, alegó que la Comunidad se ha subrogado en los derechos y obligaciones de los Estados miembros derivados del GATT y tiene competencia exclusiva en el ámbito del comercio de mercancías con países terceros. En consecuencia, las obligaciones derivadas del GATT incumben a la Comunidad y no constituyen ya obligaciones autónomas de los Estados miembros.

5 — Por plátanos no tradicionales ACP se entienden las cantidades de plátanos de Estados ACP (los Estados de Africa, del Caribe y del Pacífico que han suscrito el Convenio de Lomé) exportadas a la Comunidad que sobrepasen las cantidades tradicionales, fijadas en un Anexo del Reglamento de base.

6 — Para más detalles sobre los Acuerdos internacionales citados y su ratificación por parte de la Comunidad, me remito a los puntos 11 a 18 de mis conclusiones de 24 de junio de 1997 en el asunto Alemania/Consejo (C-122/95, Rec. 1998, p. I-973, I-978).

16. En las relaciones entre Estados que son miembros de la OMC y, por tanto, partes del GATT de 1994, en mi opinión, de la letra a) del apartado 1 del artículo 59 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados se desprende que el GATT de 1994 sustituyó al GATT de 1947 con efecto a partir del 1 de enero de 1995, cuando entró en vigor el GATT de 1994. [7] El Acuerdo sobre la OMC y, con él, el GATT de 1994 fue celebrado, por lo que respecta a la política comercial, por la Comunidad, [8] que, con arreglo al artículo 113 del Tratado, tiene competencia exclusiva en el ámbito de la política comercial. Por consiguiente, las reclamaciones al amparo del GATT de 1994 únicamente pueden formularse contra la Comunidad y no contra los distintos Estados miembros.

17. De la resolución de remisión se desprende expresamente que el litigio del que conoce el órgano jurisdiccional nacional versa sobre plátanos importados de Ecuador. Este Estado no era parte del GATT de 1947 y pasó a ser miembro de la OMC y, por tanto, parte del GATT de 1994 a partir del 21 de enero de 1996, es decir, después del 22 de mayo de 1995, cuando se importaron a Alemania los plátanos a los que se refiere el litigio.

18. En consecuencia, a la fecha de la importación, Ecuador no podía formular reclamaciones ni con arreglo al GATT de 1947 ni con arreglo al GATT de 1994.

19. Así pues, en el asunto del que conoce el órgano jurisdiccional nacional constituye una cuestión enteramente hipotética la relativa a la normativa que se aplicaría a una importación de plátanos anterior al 31 de diciembre de 1995, fecha en que dejó de aplicarse el GATT de 1947, desde un Estado que era parte del GATT de 1947 y que no siguió siéndolo del GATT de 1994. Por tanto, no veo motivo para pronunciarme sobre si dicho país tercero, en su caso, hubiera podido formular una reclamación contra la República Federal de Alemania o si, como afirma el Consejo, dicha reclamación únicamente hubiera podido formularse contra la Comunidad. [9]

20. Por los motivos expuestos, propondré al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión y a la letra b) de la segunda cuestión que el párrafo primero del artículo 234 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que no faculta a un órgano jurisdiccional nacional para inaplicar disposiciones del Reglamento de base o del Reglamento GATT en un litigio relativo a la importación de plátanos de un país tercero que no ha suscrito un convenio internacional celebrado por los Estados miembros antes de la entrada en vigor del Tratado.

Letra a) de la segunda cuestión, sobre la validez del Reglamento GATT

21. Mediante la letra a) de la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide si el Reglamento GATT

7 — Véanse las normas relativas a la entrada en vigor, en el artículo XIV del Acuerdo sobre la OMC.

8 — Véase el dictamen del Tribunal de Justicia 1/94, de 15 de noviembre de 1994 (Rec. p. I-5267), apartado 34.

9 — La cuestión de la relación entre el Derecho comunitario y el Derecho nacional en conexión con el GATT de 1947 ha sido muy debatida en la doctrina alemana; véase Ernst-Ulrich Petersmann, Groeben, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4.4 edición, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, pp. 5740 a 5753, con comentarios críticos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

carece de validez por vulnerar la prohibición de la discriminación establecida en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado y el artículo XIII del GATT, debido a que el contingente arancelario se reparte sin tener en cuenta las importaciones anteriores.

22. El Gobierno alemán alegó que el Reglamento GATT carece de validez. A este respecto, se remitió a los motivos que formuló en el asunto C-122/95, Alemania/Consejo.

23. Los Gobiernos español y francés, así como el Reino Unido, alegaron que no se ha aducido ninguna circunstancia que pueda afectar a la validez del Reglamento GATT. El Gobierno francés, en especial, señaló que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el hecho de que el reparto de las cuotas en el Reglamento GATT no refleje precisamente las corrientes de importación anteriores no es contrario al artículo 40 del Tratado. No obstante, el reparto de cuotas entre los países participantes en el Acuerdo marco no carece de relación con las importaciones anteriores procedentes de dichos países. Además, el Reglamento GATT asignó el 46,5 % del contingente arancelario, es decir, más de un millón de toneladas, a países que no eran partes del Acuerdo marco, entre ellos Ecuador, por lo que no constituye una limitación inaceptable de las importaciones de dichos países. El Gobierno español señaló, en especial, que, de conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal, no puede tomarse en consideración el GATT a la hora de apreciar la validez de un Reglamento comunitario.

24. La Comisión alegó que el reparto de las cuotas de importación entre los distintos países y grupos de países en el Acuerdo marco sobre los plátanos y el Reglamento GATT se efectuó, esencialmente, sobre la base de las importaciones medias de plátanos procedentes de dichos países durante el período de referencia, comprendido entre 1990 y 1992.

25. Por lo que respecta al contenido preciso de la prohibición de discriminación enunciada en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, en relación con los países terceros, en la sentencia 55/81, Faust/Comisión, [10] el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«Si bien es de todo punto evidente que Taiwan fue tratado por la Comisión de forma menos favorable que determinados países terceros, interesa recordar que el Tratado no contiene ningún principio general que obligue a la Comunidad, en sus relaciones exteriores, a dispensar un trato idéntico, a todos los efectos, a los distintos países terceros. Así pues, sin que sea necesario examinar con qué título podría Faust invocar la prohibición de discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad que figura en el artículo 40 del Tratado, procede observar que si una diferencia de trato entre países terceros no es contraria al Derecho comunitario, tampoco puede considerarse contraria a dicho Derecho una diferencia de trato entre agentes económicos comunitarios que sea mera consecuencia automática de los diferentes tratos dispensados a los países terceros con los que dichos agentes han establecido relaciones comerciales» (apartado 25).

10 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (55/81, Rec. p. 3745).

26. Como se desprende de lo que antecede, una eventual diferencia de trato entre países terceros en relación con el reparto del contingente arancelario, consistente en la falta de consideración de las cantidades importadas en el pasado, al igual que la consiguiente diferencia de trato entre los agentes económicos de la Comunidad en función de sus relaciones comerciales con los países terceros afectados, no vulnera el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado.

27. Asimismo, en sus sentencias de 12 de diciembre de 1972, International Fruit Company y otros; [11] de 24 de octubre de 1973, Schlüter, [12] y de 16 de marzo de 1983, SIOT [13] y SPI y SAMI, [14] el Tribunal de Justicia declaró que los artículos II, III, V, VI, VIII y XI del GATT no pueden invocarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales como base para impugnar la validez de un acto jurídico comunitario. Este Tribunal llegó a esa conclusión basándose en una serie de consideraciones relativas al sistema del GATT, que descansa en el principio de negociaciones celebradas sobre una base de reciprocidad y de ventajas mutuas, y se caracteriza por la gran flexibilidad de sus disposiciones, en particular las referentes a las posibilidades de excepción, a las medidas que pueden adoptarse ante dificultades excepcionales y a la resolución de las diferencias entre las partes contratantes. [15] En mi opinión, lo mismo puede decirse con respecto a los artículos I y XIII del GATT. En su sentencia de 12 de diciembre de 1995, Chiquita, [16] el Tribunal de Justicia declaró asimismo, con carácter general, lo que sigue:

«Por consiguiente, estas particularidades impiden que un justiciable pueda invocar las disposiciones del GATT ante los órganos jurisdiccionales nacionales de un Estado miembro para oponerse a la aplicación de disposiciones nacionales» (apartado 29).

28. El Acuerdo sobre la OMC y, por tanto, el GATT de 1994 fueron aprobados en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) [17] (en lo sucesivo, «Decisión GATT»). El undécimo considerando de dicha Decisión tiene el siguiente tenor:

«[...] por su propia naturaleza, el Acuerdo por el que se crea la Organización Mundial del Comercio, incluidos sus Anexos [GATT de 1994], no puede ser invocado directamente ante los Tribunales comunitarios y de los Estados miembros».

11 — Asuntos acumulados 21/72, 22/72, 23/72 y 24/72, Rec. p. 1219.

12 — Asunto 9/73, Rec. p. 1135.

13 — Asunto 266/81, Rec. p. 731.

14 — Asuntos acumulados 267/81, 268/81 y 269/81, Rec. p. 801.

15 — Véase la sentencia SPI y SAMI, antes citada, apartado 23.

16 — Asunto C-469/93, Rec. p. I-4533.

17 — DO L 336, p. 1.

29. De conformidad con lo que antecede, en mi opinión, la jurisprudencia de este Tribunal relativa al GATT de 1947 debe hacerse extensiva al GATT de 1994.

30. De la sentencia del Tribunal de Justicia, antes citada, International Fruit Company y otros, así como de su sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, [18] se desprende que la validez de un Reglamento no puede resultar afectada por disposiciones desprovistas de efecto directo. Ese motivo basta para que el artículo XIII del GATT no pueda afectar a la validez del Reglamento GATT.

31. Al tiempo que, por lo demás, en lo que respecta a las alegaciones de la República Federal de Alemania, me remito a mis conclusiones de 24 de junio de 1997, Alemania/Consejo, C-122/95, por las consideraciones expuestas, propondré al Tribunal de Justicia que responda a esta cuestión declarando que el examen del Reglamento GATT a la luz de la resolución de remisión y de la restante información obrante en los autos no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda poner en duda la validez de dicho Reglamento.

Tercera cuestión, sobre el efecto directo

32. De conformidad con su propia formulación, únicamente debe responderse a la tercera cuestión en la medida en que la respuesta a la primera cuestión y a la letra b) de la segunda cuestión sea afirmativa. Como ya he señalado, propongo al Tribunal de Justicia que responda negativamente a la primera cuestión y a la letra b) de la segunda cuestión, por lo que propondré que se abstenga de responder a la tercera cuestión.

Conclusión

33. Por los motivos expuestos, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Finanzgericht Hamburg del siguiente modo:

«1) El párrafo primero del artículo 234 del Tratado CE debe interpretarse en el sentido de que no faculta a un órgano jurisdiccional nacional para inaplicar disposiciones del Reglamento (CEE) nº 404/93 del Consejo, de 13 de febrero de 1993, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano, modificado en último lugar por el Reglamento (CE)

18 — Asunto C-280/93, Rec. p. I-4973.

nº 3290/94 del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativo a las adaptaciones y las medidas transitorias necesarias en el sector agrícola para la ampliación de los acuerdos celebrados en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, o del Reglamento (CE) nº 478/95 de la Comisión, de 1 de marzo de 1995, por el que se establecen disposiciones complementarias de aplicación del Reglamento de base en lo que se refiere al régimen del contingente arancelario para la importación de plátanos en la Comunidad y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1442/93, en un litigio relativo a la importación de plátanos de un país tercero que no ha suscrito un convenio internacional celebrado por los Estados miembros antes de la entrada en vigor del Tratado.

2) El examen del citado Reglamento nº 478/95 a la luz de la resolución de remisión y de la restante información obrante en los autos no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda poner en duda su validez.»